Congo Research Papers
Journal des publications scientifiques
www.congoresearchpapers.net

Illégitimité des acteurs locaux, cause du sous-développement des entités territoriales décentralisées (ETD)

Cas de la province du Kwilu

*MULOPO GIHANI GHICHARD**

**Licencié en droit, assistant de deuxième mandat à l'Université de Bandundu et chercheur au CRUB*

Résumé

La République Démocratique du Congo est l'un des pays du continent qui a connu une instabilité politique et institutionnelle à cause notamment du problème de la crise de légitimité. Pour aboutir à des résultats de nos recherches, quelques textes des lois relatifs à la décentralisation nous ont servi de canevas pour atteindre des résultats escomptés. La légitimité politique repose évidement sur l'action populaire mesurée par les suffrages. Dans un Etat de démocratie représentative comme la République Démocratique du Congo, les élections sont un fondement de tout pouvoir. Car, elles donnent un sens de respect des valeurs démocratiques telles que : la liberté d'expression dans le choix des dirigeants, la liberté de sanction en cas d'inaction et de médiocrité dans l'action du dirigeant. Les suffrages populaires octroient à l'acteur politique une efficacité sans concurrent, et permet d'établir un lien direct entre d'une part, l'acteur politique (élu), et d'autre part la population (électeur). Le vrai problème auquel se heurte cette décentralisation, est cet aspect de la double légitimité. Laquelle met en mal la fonctionnalité des entités décentralisées. Le parrainage politique, le clientélisme ainsi que des récompenses politiques sont des causes d'inefficacité des acteurs en fonction depuis l'installation du processus de décentralisation. Il s'avère très important d'arriver à un déclic de légitimité pour le développement de la République Démocratique du Congo en général.

Mots clés : Décentralisation, légitimité, Démocratie

Abstract

The Democratic Republic of Congo is one of the countries on the continent that has experienced political and institutional instability, notably because of the problem of the legitimacy crisis. In order to reach the results of our research, some texts of the laws related to decentralization served as a framework to achieve the expected results. Political legitimacy is obviously based on popular action measured by votes. In a state of representative democracy such as the Democratic Republic of Congo, elections are a foundation of all power. For, they give a sense of respect for democratic values such as: freedom of expression in the choice of leaders, freedom of sanction in case of inaction and mediocrity in the action of the leader. The popular vote gives the political actor an unrivalled efficiency, and makes it possible to establish a direct link between the political actor (elected) on the one hand, and the population (voter) on the other. The real problem with this decentralization is this aspect of dual legitimacy. This undermines the functionality of decentralized entities. Political sponsorship, clientelism and political rewards are the causes of inefficiency of the actors in office since the installation of the decentralization process. It is very important to reach a legitimacy trigger for the development of the Democratic Republic of Congo in general.

Keywords: Decentralization, legitimacy, democracy

Introduction

De manière générale, la démocratisation est un processus qui ouvre l'environnement politique par la participation du peuple dans les choix des dirigeants et des acteurs politiques à tous les niveaux des responsabilités, qu'il s'agisse du niveau central que des entités territoriales décentralisées. Elle trouve son fondement dans les élections libres démocratiques et transparentes des acteurs politiques au niveau central et au niveau local.

C'est le renforcement d'un régime politique centralisé, en l'évoluant vers système de participation politique des citoyens dans la prise de décision et de la gestion de *la res publica*. (Passage progressif d'une monarchie absolue à un Etat de droit). Le fondement de la démocratie est que tous les citoyens participent aux décisions politiques au moins par le vote. Il désigne aujourd'hui tout le système politique dans lequel le peuple est souverain. Par extension elle peut aussi qualifier une forme de société, la manière de se gouverner qu'adopte une organisation ou encore un système de valeur. Cependant, ce système de gouvernance politique laisse des susceptibilités quant à son interprétation sur la souveraineté populaire que selon qu'elle est directe ou indirecte soit représentative. Cette difficulté parait clairement au regard de la diversité des régimes politiques qui se revendiquent comme démocratie.

Selon Jean-Jacques ROUSSEAU (1762), la démocratie ne peut pas être représentative, elle ne peut se faire que par le souverain primaire (le peuple). A en croire cette pensée, aucune structure de l'Etat ne peut fonctionner sans la volonté générale de la masse. Cette volonté ne peut non plus être aliénée ou truquée par une frange d'individus qui se dit être représentant du peuple. En effet, la participation des citoyens dans la prise de décisions est une manière de renforcer l'efficacité des acteurs politiques pour un développement harmonieux de la société.

La République Démocratique du Congo est l'un des pays du continent qui a connu une instabilité politique et institutionnelle à cause notamment du problème de la crise de légitimité. La constitution du 18 février 2006 avait relancé le débat sur la résolution de cette crise, en mettant en place un projet de constitution qui devrait conserver les acquis de la démocratie obtenus après une longue guerre de libération (1996-2003).

En vue de mettre fin à cette crise chronique, l'ensemble de la population composé notamment des acteurs politiques et des membres de la société civile s'étaient réunies à Sun City pour mettre en place un nouvel ordre politique et institutionnel fondé par une nouvelle constitution dite démocratique sur laquelle le peuple puisse choisir souverainement ses dirigeants aux termes des élections libres, démocratiques et transparentes.

La constitution du 18 février dite de la troisième république, a entrainé des reformes politiques très profondes dans tous les domaines de la vie nationale, notamment la réorganisation de l'administration territoriale désormais basée sur décentralisation, l'un des principes de la bonne gouvernance et un outil de développement du pays depuis la base.

Ces réformes ont confié de façon substantielle la personnalité juridique aux entités décentralisées ainsi que des responsabilités propres, en cohérence avec la constitution (article 203). À cet effet, trois niveaux de responsabilité du pouvoir ont été retenus afin d'approfondir la démocratie dans le but de promouvoir le développement du pays : le pouvoir central, les provinces ainsi que des entités territoriales décentralisées que sont la ville, le territoire et le secteur.

En vue de matérialiser ce processus de décentralisation, trois différentes lois ont été promulguées notamment : (1) loi n° 98/012 du 31 juillet 2008 portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces in Journal Officiel RDC, (2) loi organique n° 08/015 du 07 octobre 2008 portant modalités d'organisation de la conférence des gouverneurs, (3) loi organique n° 08/015 du 07 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des entités territoriales décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les provinces.

En effet, toutes ces lois avaient pour teneur de relever le défi de la promotion de la démocratie et du développement local par le processus de la décentralisation des compétences ainsi que de la gestion des ressources propres par des acteurs plus efficaces et qui seraient proches de la population.

Aux cours de dernières décennies, le monde a subi des changements économiques et institutionnels (mondialisation, régionalisation, décentralisation) en laissant la place à l'émergence des entités territoriales. Les circonscriptions territoriales deviennent un facteur déterminant dans le renouvellement de la problématique du développement local.

Le développement local se définit comme un processus utilisant les initiatives locales à l'échelle des collectivités comme moteur du développement économique.

Une propulsion ascendante dont les acteurs se situent sur l'échelle de la sphère locale (acteurs de proximité).

En dépit des mécanismes mis en place pour une meilleure décentralisation, le développement tarde à se faire sentir au niveau des ETD, compte tenu du fait que le processus de démocratisation n'a pas suivi au niveau du mode de choix des animateurs locaux.

Les animateurs au niveau des ETD n'ont pas de légitimité populaire ; plusieurs sont l'émanation des contrats politiques et même objet de nomination sans aucuns critères d'éligibilité.

Peut-t-on affirmer que l'illégitimité des acteurs locaux, caractérisée par des nominations ainsi que des parrainages politiques est une cause d'inefficacité dans la gestion des entités de base, en même temps un facteur qui freine le développement en République Démocratique du Congo ?

A cette question, il sied de savoir que premièrement, le développement des entités territoriales décentralisées est une question d'organisation et de respect du principe de la libre administration des provinces et des entités territoriales décentralisées, lesquelles bénéficient d'une autonomie d'action et de décision, ainsi que de la personnalité juridique qui leur donne la force d'agir pour l'intérêt général. Comment peut-on obtenir le développement de nos entités de bases sans que leurs animateurs ne soient revêtus que des simples compétences d'administration ? Les animateurs des ETD paraissent inefficaces dans leurs circonscriptions respectives, quelle est la raison de cette inefficacité d'actions sur des questions importantes de développement ? Le mode d'accès à ces différentes fonctions n'est-il pas la cause principale de leur inefficacité ? La question de la légitimité ne résoudrait-t-il pas le problème dans la mesure où l'on dépasserait l'assujettissement des acteurs territoriaux et urbains aux mentors politiques, partis politiques, parrains et même des autorités morales, en le substituant par des voies purement démocratiques dont les élections ?

Hypothèse

La résolution de la question de l'illégitimité des acteurs locaux est simple : celle de la mise en œuvre effective de la décentralisation en dotant à chaque entité les animateurs qui soient l'émanation de la volonté du peuple. Depuis trois cycles électoraux, les élections locales, municipales et urbaines sont restées des questions épineuses et non résolues.

Dans un système de démocratisation, la légitimité s'octroie par des voies électorales. La décentralisation se conçoit quand le pouvoir est détenu à la base ; lorsque la population choisi ses propres dirigeants. Il s'agit là des élections générales, municipales, locales et urbaines… Le contraire de cette thèse est purement l'appauvrissement des entités en les assujettissant aux animateurs qui ne relèvent pas du choix de la base. Le régime de nomination est suicidaire pour une jeune démocratie comme la RDC dans la mesure où la diversité d'opinion politique met en mal les critères d'appréciation des acteurs (compétences, niveau intellectuel, et sens de responsabilité), au profit du militantisme ; népotisme, fanatisme et parrainage. Dépassé ce système, c'est revenir aux valeurs de la démocratie et du développement harmonieux des entités décentralisées.

Le parachèvement du processus de décentralisation s'avère très capital, il faudrait mettre en place le plus rapidement possible tous les organes prévus par la loi sur la libre administration des provinces tel que le conseil urbain au niveau des villes afin de permettre un contrôle à priori des actions du maire et du maire-adjoint, pour améliorer la qualité de la gouvernance locale des ressources financières mises à leur disposition, ainsi qu'au niveau des autres entités pour que les politiques de développement ne soient pas l'apanage d'un individu ou d'un groupe d'individus mais de toutes les structures sociales au niveau local.

Toutefois, la libéralisation du secteur public local en créant des structures de mobilisation des ressources, tout en rendant plus flexible le climat des affaires, en veillant au renforcement des capacités des acteurs responsables pour mieux assurer les taches qui sont les leurs. Car, la décentralisation serait réaliste à travers les acteurs ayant un esprit décentralisé. Enfin, mettre en place des mécanismes de suivi et évaluation des actions des acteurs locaux en vue d'aboutir à des résultats fiables sur les questions du développement.

Objectif

L'objectif est de mettre en relief la relation entre la légitimité de l'acteur et sa capacité à pouvoir poser des actes de développement dans sa collectivité respective.

Méthodologie

Pour aboutir à des résultats de nos recherches, nous allons partir d'un constat selon lequel la constitution de la République Démocratique du Congo du 18 février 2006 a laissé des arriérés électoraux au niveau des élections locales, municipales et urbaines. Quelques textes des lois relatifs à la décentralisation nous serviront de canevas pour atteindre des résultats escomptés. Les ouvrages et documents juridiques seraient à la portée de tous pour fouiner quelques notions de décentralisation et de démocratie.

Analyse des notions de la légitimité et de la démocratie à la base

Ces deux concepts (légitimité et démocratie) sont utilisés pour qualifier un régime dont la souveraineté reste l'émanation du peuple. Depuis son accession à l'indépendance, le peuple congolais avait déjà opté pour la démocratie. Cependant, après des décennies, le peuple est toujours à la recherche de cette démocratie et de la légitimité de ses dirigeants, mais malheureusement il ne les a jamais trouvés.

La constitution du 18 février 2006 était celle de la refondation d'un Etat lamentablement déchiré par des guerres atroces ayant pour cause la crise de légitimité des acteurs qui s'avéraient comme une confiscation de la souveraineté du peuple, laquelle ne devrait être rétablie que par des élections.

L'unique voie réglementaire et internationalement reconnue pour instaurer la démocratie, était de rétablir la souveraineté du peuple comme unique source du pouvoir politique, en organisant des élections à tous les niveaux. C'était la seule condition qui pouvait générer une démocratie stable et conforter la légitimité du pouvoir.

L'enjeu des élections en RDC était, en effet, très capital, pour sortir le pays d'une une crise sans précédente afin de propulser son développement à partir de la base, en instaurant un système de gouvernance politique basée sur la décentralisation et la reconnaissance du pouvoir des autorités locales. Ces enjeux correspondent aux objectifs de la constitution de la troisième république du 18 février 2006, qui se voulait plus prometteuse sur des questions de développement du pays. Parmi ces objectifs, nous citons notamment : la réunification du pays, la pacification à tous les niveaux, la dotation du pays des dirigeants qui émanent de la volonté du souverain primaire, et enfin, la mise en place des structures devant aboutir à un nouvel ordre politique et institutionnel.

Pour mieux cerner le contexte de la démocratie à la base, il faudrait que les acteurs politiques revêtent un pouvoir qui soit fondé sur la légitimité. Et que peut-t-on entendre par ce concept « légitimité » ?

A notre entendement, la légitimité est un attribut à tout pouvoir politique dans un pays qui se veut démocratique. Elle est l'expression de l'acceptation de la masse et en même temps une onction venant du peuple. C'est grâce à elle que certaines démocraties peuvent persister à l'heure actuelle. Dans un système de démocratie représentative, tous les animateurs doivent requérir la légitimité pour briguer un poste de décision. On peut aussi comprendre la légitimité au sens sociologique et politique. Au sens sociologique, la légitimité est un accord tacite subjectif et consensuel axé selon des critères éthiques et de mérite quant au bien fondé existentiel d'une action humaine. La légitimité est donc différente de la légalité.

Au sens politique, la légitimité est un procédé de désignation des dirigeants dans les démocraties participatives, c'est -à-dire que les responsables politiques tirent leur légitimité par des élections, mais peuvent devenir par la suite incompétents lorsque cette démocratie repose sur des accords ou des coalitions politiques. Dans ce cas, ils peuvent se retrouver détenant une double légitimité.

Au début du 20ème siècle, le sociologue MAX Weber (1920) distinguait trois formes de légitimité à savoir :

- La légitimité traditionnelle, qui concerne les régimes dynastiques ou les monarchies des droits divins ;
- La légitimité charismatique, fondée sur la personnalité d'une autorité ;
- La légitimité démocratique, qui repose notamment sur l'onction populaire mesurée par les suffrages.

De toutes sortes de légitimité, la légitimité démocratique est la plus fragile. Car, elle englobe en son sein

la légitimité électorale et la légitimité politique. La première sous-entend la supériorité des urnes. Selon JEAN-CLAUDE MONOD (2012), dans une démocratie libérale, tout candidat doit revêtir d'une légitimité indiscutable. Elle permet de moraliser l'espace politique contemporain et rendre très efficace la compétition des candidats.

De son côté, la légitimité politique est cette forme de pouvoir accordé à un acteur appartenant à un parti politique, ou mandat ou encore plébiscite d'une personnalité du genre à une obédience, un regroupement politique ou, dans le cadre d'une coalition. Cette forme de légitimité ne permet pas de réunir tous les critères possibles pour évaluer un candidat. Elle écarte l'idée objective d'un système démocratique et libéral. Elle peut avoir pour soubassement, le fanatisme, le clientélisme, le népotisme et la médiocrité. Elle a pour conséquence l'inefficacité des acteurs politiques sur terrains compte tenu des pressions qui sont exercées par l'autorité plébiscitant.

Par ailleurs, plusieurs chercheurs pensent que la seule légitimité électorale ne suffit pas pour faire asseoir les critères de la bonne gouvernance. Car, selon notre entendement, le processus électoral ouvre une grande porte à toutes les couches sociales de compétir en même temps. Cela implique la non-discrimination et l'égalité de tous. Certes, à l'issue duquel n'importe qui peut se faire élire grâce au concours de la population parfois ignorante. La compétition électorale dans ce cas comporte plusieurs enjeux :

- La démocratie représentative
- Le multipartisme
- Le mode de scrutin.

La démocratie représentative désigne la délégation des pouvoirs des électeurs (détenteurs primaires) vers les élus qui les représentent. Dans ce système politique, les partis politiques jouent un rôle très déterminant et crucial dans le choix des personnalités qui devront représenter la population aux institutions de la République. Ce choix devrait refléter la volonté du peuple qui verra dans ces dirigeants un espoir de développement et du changement tant attendu.

Le risque à ce système est que lorsque l'on fait un choix fanatique et non responsable, le dirigeant peut paraître inefficace sur terrain. Et étant donné qu'il a reçu un mandat, sa destitution attendra les échéances à venir. Ce système dans lequel le peuple exerce indirectement son pouvoir peut être peu évident. Car, il y a peu de transparence dans la gestion du pouvoir lorsque les cadres des partis politiques récupèrent la gestion en mettant de côté les détenteurs directs (le peuple), ni par la formation, ni par l'éducation civique, ni même par la participation aux enjeux politiques. L'on constate, à cet effet, que le rôle de la population ne s'arrête que par le choix au moment du scrutin.

Peu importe le degré des scrutins, le choix du peuple reste très déterminant dans le processus du développement d'une entité. Car, le développement appelle la responsabilité des acteurs qui œuvrent moyennant un cahier et un projet qui sera avalisé par l'ensemble des citoyens de son entité. Au niveau de la base, la légitimité des acteurs est un facteur très déterminant dans le processus de son développement. Elle accorde force et conviction d'être parmi les meilleurs lors des compétitions électorales. Le dirigeant élu sera doté d'un mandat électif et non pas une délégation des pouvoirs temporaires liée aux humeurs des mentors ou parrains politiques.

Constat général sur le processus de décentralisation en RDC

La constitution du 18 février 2006 avait prévu en son article 2 un Etat unitaire décentralisé constitué de la ville de Kinshasa et de 26 provinces dotées de la personnalité juridique au sein desquelles se meuvent des entités territoriales décentralisées. Mais sa mise en œuvre concrète a connu des lenteurs, se heurtant à des obstacles tant humains que matériels. Au terme de la première législature de la troisième République et à l'approche des élections de la fin novembre 2011, la révision constitutionnelle intervenue en janvier 2011 a eu pour effet le plan de la décentralisation.

Tout en observant le terrain congolais, les tentatives de décentralisation avaient connu bien avant beaucoup d'essais depuis l'indépendance en 1960, beaucoup d'analyses et d'essais récurrents pour aboutir à sa concrétisation. C'est, en effet, durant la première législature que des lueurs d'espoir de réussite en 1965, que la décentralisation avait connu un bon niveau de concrétisation. Cependant, les crises successives qui ont jalonné l'histoire du pays, ont pu interrompre son élan.

Depuis la troisième république, le pays a connu trois législatures successives dont 2006-2011, 2011-2019 et de 2019 à nos jours.

De ces trois cycles électoraux, le processus de décentralisation est demeuré inachevé. La création des nouvelles provinces par rapport aux onze précédentes était la seule innovation qui retint l'attention du peuple en ce qui concerne la décentralisation. Toutefois, des reformes territoriales et administratives se font encore attendre. Parmi lesquelles nous citons :

- **La mise en œuvre de l'architecture institutionnelle**

Cette mise en œuvre est directement liée au processus électoral. En effet, les animateurs des institutions de la province ont été mis en place directement après les élections au niveau central notamment les gouverneurs et vice-gouverneurs ainsi que des présidents des assemblées provinciales. En outre, plusieurs lois organiques destinées à compléter le texte constitutionnel et à déterminer le principe de fonctionnement du système, étaient à promulguer avant l'ossature institutionnelle prévue puis devenue opérationnelle. Et finalement les élections locales restaient le point épineux pour parachever le processus au niveau de sa mise en œuvre.

- **La politique du gouvernement en matière de décentralisation**

Le premier gouvernement de la troisième république investi le 5 février 2007 (GIZENGA I) prévoyait des reformes administratives et de la décentralisation. La réussite du processus de décentralisation était par ailleurs présentée comme parmi les axes principaux sur lesquelles devrait s'articuler la restauration de la bonne gouvernance.

Après la chute du gouvernement GIZENGA, le nouvel exécutif placé sous la houlette de MUZITO, tirant les enseignements de cette première année de relations difficiles entre la capitale et les provinces, adopta d'autres dispositions quant à la décentralisation. Elle fut annexée au ministère de l'aménagement du territoire. Pour sa mise en œuvre, la nouvelle équipe prit le soin de faire un état de lieux du stade d'avancement du processus. Premièrement, elle a mis un cadre stratégique de mise en œuvre de la décentralisation afin de faire un état de lieux sur le stade du processus de décentralisation. Le débat a tourné autour des nouvelles pratiques de gestion entre le pouvoir central, les provinces et les entités territoriales décentralisées. Il est simplement important de retenir que ces structures se sont mises en place d'une façon progressive. Toutefois, au niveau local, le problème d'installation des animateurs élus n'avait jamais eu un début d'exécution. Plusieurs difficultés ont contourné cette étape de la mise en œuvre effective de la décentralisation, notamment : l'insécurité, la faible appropriation des éléments de débat sur la décentralisation par les populations locales et les assemblées provinciales nouvellement élues, la lenteur du rétablissement de l'esprit citoyen et du civisme fiscal en raison de la mauvaise qualité des services publics, et enfin la forte centralisation des pouvoirs des décisions administratives et le manque des capacités suffisantes pour accompagner les entités territoriales décentralisées.

- **Autonomie financière des provinces et ETD**

Sur ce principe, le dispositif du financement des entités décentralisées a été prévu dans la constitution du 18 février 2006 et la loi organique n° 98/012 du 31 juillet 2008 relative aux fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces. Il était question d'adopter une loi organique sur les finances des provinces. Cette question soulève actuellement le débat sur la rétrocession de 40% que doivent bénéficier les provinces et reste une difficulté sur le partage avec les ETD. Car, les ETD depuis 1983 n'ont jamais réalisé les prévisions des recettes attendues. La raison est que le système fiscal des ETD fonctionne mal parce qu'il est trop complexe et que les lois ne sont pas appliquées.

Cette complexité se manifeste dans les différents aspects liés entre l'interférence des impôts de l'Etat avec ceux des entités territoriales décentralisées, l'exercice défectueux de partage des taxes, la multiplication des taxes, l'exercice abusif de la tutelle en matière d'approbation des budgets, etc.

- **Evolution de la décentralisation au niveau des ETD**

Bien que le statut des ETD ait été fixé par la constitution de 2006, et précisé par la loi organique 08/016 du 07 octobre 2008, il n'a pas encore pu être mis en application. Les élections prévues à ce niveau n'ayant pas encore eu lieu. Le cycle électoral 2006-2011 se terminera complétement sans que ce dernier volet du processus de décentralisation ait été mis en œuvre ; l'article 3 de la constitution stipule que : « les provinces et les entités territoriales décentralisées de la

République Démocratique du Congo sont dotées de la personnalité juridique et sont gérées par les organes locaux. Ces entités sont : la ville, la commune ; le secteur et la chefferie. Elles jouissent de la libre administration et de l'autonomie de gestion de leurs ressources économiques, humaines, financières, et techniques. Le mode d'accès à la gestion des organes locaux était les élections qui devraient avoir lieu à plusieurs niveaux de responsabilités. Au sein des communes, les conseillers municipaux sont élus aux suffrages universels, les modalités de vote étant : le scrutin proportionnel avec des listes ouvertes à une seule voix préférentielle et les règles du plus fort restent. Les conseillers urbains sont élus par les conseillers municipaux selon les mêmes modalités de vote (Article 175). Les maires et maire-adjoints sont élus par les conseillers urbains aux suffrages indirects selon le scrutin majoritaire à deux tours, au sein ou en dehors du conseil (article 183). Les bourgmestres et leurs adjoints sont élus par les conseillers municipaux selon les mêmes modalités que le maire et le maire-adjoint conformément à la loi précitée.

A chacun de ces trois niveaux de la décentralisation : ville, commune, chefferie et secteur, les différents collèges sont les organes de gestion et d'exécution des décisions prises par les conseillers élus. Ils adoptent les règlements d'administration et de police qui ne peuvent être contraires aux lois et règlements édictés par l'autorité supérieure. Les domaines attribués à ces trois échelons de responsabilité sont bien précis : il s'agit notamment de la question d'aménagement et urbanisation, hygiène et assainissement, de la distribution d'eau et d'énergie, l'enseignement de base (maternel, primaire et secondaire), d'aide sociale, infrastructures…

En ce qui concerne les ressources financières, la même loi organique stipule : « les finances d'une entité décentralisée sont distinctes de celle de la province. Outre leurs ressources propres, les ETD sont incluses dans la rétrocession de 40% alloués aux provinces et peuvent bénéficier des ressources de la caisse nationale de péréquation. Leur budget est intégré au budget de la province et leurs comptes sont soumis au contrôle de la Cours de comptes.

Bref, la décentralisation au niveau des ETD n'a pas été effective au regard des analyses et du constat ainsi fait. Les ETD disposent d'une autonomie de gestion, cependant elles sont englobées dans une structure territoriale qui, sur le plan administratif, dépend directement du pouvoir central. En plus, les différents scrutins prévus n'ont jamais eu lieu, il y a donc un vide juridique. Les animateurs qui gèrent actuellement ces structures sont nommés par l'autorité centrale, soumis et contrôlés par la même autorité. Ce manque de légitimé criante constitue une cause d'inefficacité de plusieurs acteurs locaux plus précisément dans les questions du développement et du bien-être de la population.

Les causes d'inaction et d'inefficacité des acteurs locaux

La question sur l'inefficacité des acteurs locaux est au centre du débat sur la promotion et le développement des entités territoriales décentralisées. La décentralisation est un mode de gestion dont le pouvoir est détenu à la base. La population est au centre du développement à travers des animateurs efficaces ayant reçu des compétences du pouvoir central. La population serait le fondement de ce pouvoir. Un pouvoir légitimement acquis par le choix des dirigeants ayant un contrat social, travaillant pour le développement de l'entité décentralisée.

Le processus de transfert des compétences des organes centraux aux entités décentralisées, doit s'accompagner des mesures d'encadrement très efficaces, telles que : la légitimité et l'efficacité des acteurs locaux, la libéralisation des structures locales par le pouvoir central, l'effectivité de l'autonomie de gestion des ressources locales des entités territoriales décentralisées, l'appui technique et le renforcement de capacité des acteurs locaux.

La légitimité politique repose évidemment sur l'action populaire mesurée par les suffrages. Dans un état de démocratie représentative comme la République Démocratique du Congo, les élections sont un fondement de tout pouvoir car, elles donnent un sens de respect des valeurs démocratiques telles que : la liberté d'expression dans le choix des dirigeants, la liberté de sanction en cas d'inaction et de médiocrité dans l'action du dirigeant. Les suffrages populaires octroient à l'acteur politique une efficacité sans concurrent, et permet d'établir un lien direct entre d'une part, l'acteur politique (élu), et d'autre part la population (électeur).

Le vrai problème auquel se heurte cette décentralisation, est cet aspect de la double légitimité. Laquelle

met en mal la fonctionnalité des entités décentralisées. Le parrainage politique, le clientélisme ainsi que des récompenses politiques sont des causes d'inefficacité des acteurs en fonction depuis l'installation du processus de décentralisation.

La gestion des services publics locaux doit être l'œuvre d'une politique libérale des acteurs locaux, dans la mesure où les besoins fondamentaux des populations sont connus et bien maitrisés par les personnes qui vivent à côté d'elles et permettent de produire des actions concrètes en vue d'un développement harmonieux.

Le non-respect des dispositions de la loi électorale en la matière est une violation flagrante de la constitution et des lois complémentaires. Les acteurs locaux devraient bénéficier de l'approbation du peuple par des élections libres et transparentes.

Défis et perspectives pour un déclic de la légitimité

La réussite de la décentralisation dépend de la capacité et de l'efficacité des acteurs locaux. L'on ne peut concevoir une décentralisation en dehors de certains préalables tels que, le renforcement des capacités des acteurs, la formation de l'Elite locale, le financement des services publics locaux, la formation de la population en matière des élections locales, et enfin le renforcement des stratégies pour la mobilisation des ressources financières.

L'arrêté ministériel n° 033 du 25 juillet 2008 portant organisation et fonctionnement de la cellule technique d'appui à la décentralisation, consacre la mise en œuvre effective de la politique nationale de la décentralisation de manière harmonieuse, cohérente et efficace sur l'ensemble du territoire national.

En son article 2 point 4, cette cellule assure le suivi du transfert des ressources financières et humaines correspondant aux compétences exclusives des provinces et attributions des entités territoriales décentralisées.

Au point 9, vulgarisez les textes en matière de décentralisation auprès de la population et assurer la diffusion auprès des provinces et des entités décentralisées. Elle contribue à l'élaboration des instruments de gestion financière et de la maîtrise des mécanismes d'exécution du budget, ainsi qu'à la mise en place de la fiscalité des provinces et des entités territoriales décentralisées et des stratégies de mobilisation des ressources financières propres à celle-ci. article 9.

Plus loin :

- Pour bâtir un Etat de droit et respectable, les institutions politiques et leurs animateurs doivent être fondés sur la légalité et la légitimité ;
- Parachever le processus de décentralisation en mettant en place tous les organes locaux et urbains tels que prévus par la loi électorale ;
- Activer les mécanismes de contrôle au niveau local pour améliorer la qualité de gestion des ressources financières des acteurs locaux ;
- Procéder au renforcement des capacités des dirigeants locaux, par les formations ainsi, que des séances de remise à niveau ;
- Libéraliser le secteur public local ;
- Créer un cadre de concertation entre des ETD au niveau de la province, afin de discuter sur des politiques de développement (Coopération inter entités).

Conclusion

La décentralisation est une étape dans l'histoire de la refondation de l'Etat congolais depuis son accession à la souveraineté internationale. Elle s'est manifestée dans différents cycles des élections avec des temps forts et de faiblesse. Nous restons tout de même sceptique quant à l'affirmation de savoir si cette décentralisation a atteint son vrai objectif, celui d'imprimer un nouveau souffle de développement depuis la base. Ce processus est resté dans le temps inachevé sans être concrétisé dans son vrai sens. Le constituant du 18 février 2006 le concrétisant mais avec un régionalisme politique dont les provinces bénéficiaires des institutions politiques ayant des compétences aussi larges dans la législation et dans la gestion. Néanmoins, le processus électoral de 2011 laissa encore des arriérés électoraux en ce qui concerne les élections locales municipales et urbaines. Or, elles sont une étape fondamentale sur la vision d'une meilleure décentralisation et d'une bonne démocratisation. Puisque à ce niveau les rapports entre les gouvernants et les gouvernés sont rapprochés. La démocratisation du système de gouvernance doit s'accompagner de la problématique de la légitimité des acteurs. Au regard de ce déficit électoral, l'autorité centrale

s'est vue dans l'obligation de nommer des animateurs locaux en dehors de tous les critères démocratiques. Donc, à cet effet, l'ensemble des acteurs politiques locaux n'ont pas répondu aux aspirations du peuple ni même sur des questions de développement, sachant qu'ils ne sont pas redevables directement devant la population. Et dans cette hypothèse ils sont devenus inefficaces.

La fragilité du processus de démocratie en RDC est une source de crise de légitimité. L'inachèvement du processus de décentralisation tel que prévu par la constitution et des lois complémentaire en l'occurrence la loi électorale, est l'un des facteurs qui a fait rater le décollage du pays vers son développement qui devrait être impulsé depuis la base. L'illégitimité des acteurs locaux est l'une des causes de leur inefficacité. Il s'avère très important d'arriver à un déclic de légitimité pour le développement de la République Démocratique du Congo en général.

Références bibliographiques

Arrêté ministériel n° 033 du 25 juillet 2008 portant organisation et fonctionnement de la cellule technique d'appui à la décentralisation.
Constitution de la République Démocratique du Congo du 18 février 2006.
Loi n° 98/012 du 31 juillet 2008 portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces.
Loi organique n° 08/015 du 7 octobre 2008 portant modalités d'organisation et de fonctionnement de la conférence des gouverneurs de provinces.
Loi organique n° 08/015 portant composition, organisation et fonctionnement des entités territoriales décentralisées et leurs rapports avec l'état et les provinces.
MAX WEBER (1920). Les trois types purs de la domination légitime. *Revue sociologie*
MONOD, J-C. (2012). Qu'est-ce qu'un chef en démocratie ? Politiques du charisme. Paris : Edition Seuil
ROUSSEAU, J-J. (1762). Du contrat social ou principes du droit politique. Amsterdam : Marc Michel rey.